В начале XXI в. Россия столкнется с рядом новых явлений, последствия которых для экономического пространства отнюдь не однозначны. Это возобновление экономического роста на новой качественной основе; усиливающаяся зависимость регионов России от мирового хозяйства и развивающаяся глобализация экономики; насущная необходимость смены технологических укладов и новых научно-технических прорывов; ужесточение экологических требований; переход к постиндустриальному и информационному обществу с особыми функциями различных регионов. Не следует надеяться, что новые реалии XXI в. будут только сглаживать противоречивый характер экономического пространства России, а не создавать новые коллизии. Стратегия должна предусматривать пути решения новых сложных проблем.

На эволюцию экономического пространства России возрастающее влияние будут оказывать *глобальные процессы.*

Специфика геоэкономического и геополитического положения Роосии в современном мире состоит в том, что она соприкасается с крупнейшими мировыми экономическими группировками *разными* частями своего огромного неоднородного тела. Естественно, различные контактные зоны испытывают разные внешние притяжения. Так, регионы европейской части и Урал экономически в большей степени ориентированы на объединяющуюся Европу. Для всего Дальнего Востока и значительной территории Сибири главное пространство экономического сотрудничества — это Азиатско-Тихоокеанский регион (АТР). Для российских регионов, приближенных к южным границам от Северного Кавказа до Восточной Сибири, — это соседи по СНГ (за ними второй эшелон — страны мусульманского мира) и континентальный Китай.

Соседство с развитыми и быстро развивающимися странами дает, по крайней мере для первых двух контактных зон, определенные экономические преимущества. Но не создает ли тяготение западной России к Большой Европе и восточной России к АТР угрозы раскола единой экономики и самой страны? Ответ на этот вопрос неоднозначен. Многое будет зависеть и от характера интеграционных процессов в мировой экономике, и от соотношения центростремительных и центробежных сил в российском пространстве. Здесь просматриваются две базисные альтернативы.

Первая — усиливающееся обособление и противостояние главных экономических группировок: Европейского союза, Восточной и Юго-Восточной Азии, Северо-Американской зоны свободной торговли. Тогда западная и восточная части России будут испытывать сильные противоположные притяжения, а срединная Россия, оказавшись на разломе, станет

либо мировой экономической периферией, либо зоной борьбы за экономический передел мира. Если Россия будет продолжать двигаться курсом неограниченной экономической открытости, то внутренним интеграционным силам вряд ли удастся противостоять мощным разнонаправленным внешним притяжениям, разрывающим экономическое пространство страны. Поэтому можно предвидеть, что для сохранения экономической целостности страны государство вынуждено будет более активно защищать внутренний рынок.

Вторая альтернатива — глобализация мировой экономики, включая межблоковую экономическую интеграцию. В этом случае геоэкономическое положение России качественно меняется. Как единственная большая евроазиатская держава, Россия становится сочленением евро-атлантической и азиатско-тихоокеанской группировок. Их влияние не разрывает Россию; наоборот, на российском пространстве будут стягиваться обе мировые группировки. Тенденции последнего десятилетия дают основания прогнозировать реализацию именно этой альтернативы мировой экономической интеграции. Позитивное отличие от первой альтернативы заключается в том, что благодаря экономической интернационализации российского пространства мировое сообщество будет в большей степени заинтересовано не в его расчленении, а в эффективном функционировании как необходимой части мировой экономики. С учетом такой глобальной перспективы главным для России становится вопрос: какую роль, активную или пассивную, она будет играть в объединении экономических пространств, сможет ли она эффективно защищать свой экономический суверенитет?

Уникальное географическое положение России как территории, соединяющей главные экономические регионы мира — Европу, Восточную Азию и Северную Америку, определяет важное место в стратегии развития России проектов трансконтинентальных коммуникаций.

В перечень приоритетных проектов мирового значения входят:

• модернизация Транссибирской железнодорожной магистрали как трансконтинентального контейнерного моста с параллельным завершением автомагистрали Дальний Восток — Западная Европа;

• сооружение второго Транссибирского железнодорожного хода — Северо-Сибирской магистрали, восточным участком которой станет БАМ, а на западе будут созданы выходы к портам Баренцева и Балтийского морей;

• развитие Северного морского пути — наиболее короткого маршрута между северными акваториями Атлантического и Тихого океанов, соединяющего Европу и Восточную Азию, Европу и Северную Америку;

- сооружение в более отдаленном будущем полимагистрали Северная Америка — Азия с тоннелем через Берингов пролив;
- организация трансконтинентального воздушного моста между Азией и Северной Америкой через Северный полюс;
- трансконтинентальные телекоммуникационные системы.

К этим трансконтинентальным проектам следует добавить также железнодорожные и автомобильные коридоры между Западной Европой и европейскими регионами России, водный путь Волга — Каспийское море — канал через Иран — Персидский залив; ряд альтернативных проектов международных нефте- и газопроводов от Каспия, Казахстана и Туркменистана, проходящих через территорию России[1].

Принципиально важно, какую роль будут играть трансконтинентальные и другие международные магистрали для экономики России. Наименее выгодный для страны сценарий — выступать исключительно в качестве транзитного пространства, которое международные перевозчики могут преодолевать быстрее и дешевле. Такое использование коммуникаций будет давать России некоторые экономические дивиденды, но принципиальных изменений в экономику принести не сможет. Более весомым является участие России в техническом обеспечении строительства и эксплуатации коммуникаций (производство железнодорожных локомотивов и подвижного состава, строительство арктических судов нового поколения, производство телекоммуникационного оборудования и т.п.). Наиболее важным для экономики страны будет воздействие трансроссийских коммуникаций на хозяйственное развитие прилегающих территорий, включая освоение новых природных ресурсов и размещение производств по переработке перемещаемых грузов.

В XXI в. несомненно будет возрастать интерес мирового сообщества не только к традиционным энергетическим, минеральным, биологическим ресурсам России, но и к малозаселенным территориям как к стратегическому резерву общепланетарного значения "Невозможно представить, — писал Александр Солженицын, — что перегруженная планета будет и дальше, и дальше спокойно терпеть запущенную неосвоенность российских пространств". Было бы легкомыслием не прислушаться к этому пророческому суждению,

[1] Необходимо трезво оценивать жестокую конкуренцию, которую будет испытывать Россия Со стороны стран южного пояса, также претендующих на свою роль в создании трансконтинентачьных и международных магистралей. Это восстанавливаемый Великий шелковый путь, конкурирующий с Транссибом, телекоммуникационная магистраль, проложенная по маршруту Великого шелкового пути, альтернативные международные нефте- и газопроводы, обходящие территорию России, конкурентом Северного морского пути и в будущем будут оставаться трансокеанические морские МаРШруты, проходящие через Суэцкий и Панамский каналы.

В недавнем прошлом стратегическая парадигма территориального развития страны заключалась во взаимодействии двух макрогеографических зон страны: Запада и Востока. При этом главная задача формулировалась как экономическое освоение Востока при поддержке Запада, или сдвиг производительных сил на Восток. Эта задача в определенных аспектах сохраняет значение и в новой России, хотя обе макрозоны существенно изменили свои контуры (от Запада отошли 9 европейских и закавказских республик бывшего СССР, от Востока — 5 республик Центральной Азии)

Однако ось (или дилемма) "Запад—Восток" теперь уже не выступает определяющей в трансформациях российского экономического пространства. В XXI в. к ней добавляются стратегические дилеммы "Север—Юг" и "центр-периферия", а главное, что решение разнообразных проблем перемещается в регионы разного ранга на основе форм многоуровневой пространственной организации социально ориентированной экономики, включая интенсивную межрегиональную интеграцию. Из этого следует, что стратегия территориального развития страны должна быть многоуровневой, отражая не только объективные различия регионов, но и федеративное устройство государства, сочетая регулирование сверху и саморегулирование изнутри.

Наряду с общенациональным уровнем (экономическое пространство страны в разрезе макрорегионов) в стратегии должны присутствовать *межрегиональный уровень* (решения крупных межрегиональных проблем, например взаимодействие северных и южных частей Сибири и Дальнего Востока, развитие региона Большая Волга и т.п.), *региональный уровень* (компактные экономические районы, например Центрально-Черноземный, субрегионы крупных экономических районов, например юг Дальнего Востока, а также субъекты федерации), *внутрирегиональный уровень* (в том числе муниципальный).

Объективные различия регионов требуют дифференцированных подходов к разработке стратегий их развития. С этой точки зрения особое значение имеют выделение и типологизация так называемых проблемных регионов. Им посвящается следующая глава.

- Пространственная структура экономики
- Внешняя и внутренняя миграция
- Территориальная концентрация производства (доходов)
- Дифференциация (неоднородность) экономического пространства
- Дивергенция экономического пространства

Глава 6

ПРОБЛЕМНЫЕ РЕГИОНЫ

6.1 Общие черты и особенности типов проблемных регионов

Современное экономическое пространство России, разнородное по уровню экономического развития и уровню жизни, включает множество больших и малых территорий с особыми аномалиями. В теории региональной экономики такие особые территории принято называть *проблемными регионами.* Упоминания о существовании проблемных регионов содержались в предыдущих главах (см., например, параграфы 1.2 и 3.4).

Разумеется, каждый регион имеет свои проблемы, но далеко не каждый регион имеет смысл относить к числу проблемных. Конструктивный смысл понятия "проблемный регион" заключается в том, что это территория, которая самостоятельно не в состоянии решить свои социально-экономические проблемы или реализовать свой высокий потенциал и поэтому требует активной поддержки со стороны государства. Таким образом, проблемный регион — это категория государственной региональной политики.

Основными качественными признаками проблемных регионов являются-

- особая кризисность проявления той или иной крупной проблемы создающая угрозу социально-экономическому положению в стране, политической стабильности, экологическому равновесию;
- наличие ресурсного потенциала (производственного, научно-технического, трудового, природного), использование которого особенно важно для национальной экономики;
- особое значение геополитического и геоэкономического положения региона для стратегических интересов страны;
- недостаток у региона собственных финансовых ресурсов для решения проблем общенационального и мирового значения.

К проблемным регионам могут относиться не только субъекты федерации в целом, но и отдельные их части, сопредельные части нескольких субъектов федерации и даже территории, вмещающие несколько субъектов федерации (например, зона Крайнего Севера, зона ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, озеро Байкал и прилегающая территория и т.п.). Число выделяемых проблемных регионов должно быть не очень велико, иначе усилия государства по их поддержке окажутся размытыми и малоэффективными.

При рассмотрении различных типологий российских регионов (параграф 3.4) выделялось несколько типов проблемных регионов. Целесообразно различать два основных подхода к проблемному районированию.

Первый подход — это оценка регионов *по степени остроты (кризисности)* важнейших проблем на основе системы индикаторов.

К *кризисным регионам* правомерно относить территории, подвергшиеся разрушительному воздействию природных или техногенных катастроф, регионы широкомасштабных общественно-политических конфликтов, вызывающих разрушение накопленного экономического потенциала и значительные размеры вынужденной эмиграции населения, регионы, в которых глубина экономического кризиса может вызвать необратимые социальные и политические деформации. Исследование СОПСа по оценке ситуации в субъектах федерации по 40 индикаторам, сведенным в девять блоков (см. параграф 3.3), позволило выделить примерно 15 кризисных и, кроме того, 20 явно неблагополучных регионов.

В настоящее время на территории России выделяются четыре кризисных пояса: Центральный, Южный, Уральский, Восточный.

Наиболее крупный из них — *Центральный,* охватывающий части Северо-Западного, Центрального, Волго-Вятского, Центрально-Черноземного и Поволжского экономических районов. В этом поясе расположено 17 субъектов Российской Федерации, находящихся в кризисном и предкризисном состояния

о спаду производства; 13 — с неблагополучной экологической обстановкой; «о — с высоким уровнем депопуляции населения; 14 — с быстро растущей безработицей; 7 — кризисных по уровню бедности и 19 — характеризующихся сложной финансовой ситуацией.

Южный кризисный пояс состоит из сопредельных регионов Северного Кавказа и южной части Поволжья. В этом поясе в большинстве регионов произошел сильный спад производства, не утихают межэтнические конфликты, увеличивается безработица (7 регионов), падает уровень жизни (12 регионов), ухудшается финансовое положение (12 регионов). Здесь сосредоточивается большое количество беженцев и вынужденных переселенцев как из республик самого Северного Кавказа (из Чечни, Ингушетии), так и из республик бывшего СССР.

Третьим кризисным поясом является *Уральский,* куда входят 4 субъекта Российской Федерации с глубоким спадом производства; 5 регионов находятся в кризисном или предкризисном состоянии по техногенной нагрузке; 3 — по угрозе безработицы; 5 — по уровню бедности и 2 — по неудовлетворительному финансовому положению. Этот кризисный пояс представляет существенную угрозу национальной безопасности России, поскольку на его территории концентрируются базовые отрасли промышленности, крупный оборонный потенциал, атомная промышленность.

Происходит образование *Восточного* (точнее Южно-Сибирско-Дальне-восточного) кризисного пояса, включающего республики Алтай, Тыва, Бурятия; Алтайский край, Читинскую и Ахмурскую области.

Вне рассмотренных кризисных поясов находятся также отдельные кризисные очаги на Крайнем Севере, для которых характерны экологические катаклизмы, потери контактов с Большой Землей, обезлюдивание.

Кризисные регионы представляют прямую угрозу безопасности страны. Диагностика *экономической безопасности* проведена Институтом экономики Уральского отделения РАН по десяти "сферам жизнедеятельности": 1) производственный потенциал, 2) занятость, 3) уровень жизни, 4) правопорядок, 5) научно-технический потенциал, 6) экология, 7) демографическая ситуация, 8) бюджет и финансы, 9) энергообеспечение, 10) продовольственное обеспечение.

По каждой сфере определяются уровни кризисности (в баллах): 0 — Непревышение предкризисного уровня; 1 — превышение предкризисного Уровня, но ниже уровня кризисной ситуации; 2 — уровень кризиса по данной ᵣРУПпе территорий значительно ниже, чем по другой группе кризисных территорий; 3 — наиболее высокий уровень по группе кризисных территорий. Примеры наиболее кризисных регионов по падению производства, занятости, Уровню жизни, демографической ситуации приводились в гл. 5. Согласно



проведенному обследованию, наиболее тяжелая криминогенная обстановка сложилась в Сахалинской области, наибольшие потери научно-технического потенциала (отток более 2/3 научных кадров) произошел в Псковской Смоленской, Брянской областях. Каждый субъект федерации получил CBOIQ сводную оценку (сумму баллов).

Среди экономических районов как наиболее кризисная оценивается ситуация в Восточной Сибири (особенно по уровню жизни, правопорядку состоянию научно-технического потенциала, финансовому положению)' Далее следуют четыре экономических района: Северный, Северо-Западный Северо-Кавказский, Дальневосточный. Но и каждый из остальных экономических районов имеет кризисное состояние хотя бы по трем компонентам, за исключением Западной Сибири (одна компонента). Внутри каждого экономического района различия очень велики.

По типологии СОПСа основные угрозы экономической безопасности локализуются в трех группах субъектов федерации. Это 7 острокризисных регионов (Псковская и Ивановская области, республики Мордовия, Калмыкия, Дагестан, Ингушетия, Чечня), 17 кризисных регионов (входят в 9 экономических районов) и 21 потенциально кризисный регион (входит в 8 экономических районов).

Диагностика за ряд последних лет позволяет утверждать, что тенденция к улучшению обстановки не прослеживается. Ареал экономического бедствия в России расширяется.

Второй подход к проблемному районированию ориентирован на политику целенаправленного оздоровления регионов. В основе этого подхода лежит типологизация по основополагающим проблемам. Пример такой типологизации рассматривался в параграфе 3.4 (см. табл. 3.14).

Экономический ландшафт России перенасыщен регионами, в которых наиболее острыми являются экономические, демографические, этнические, геополитические или же другие проблемы и их сочетания. С точки зрения региональной *экономической* политики главными типами проблемных регионов являются: ***отсталые {слаборазвитые)*** и ***депрессивные,*** а также ***приграничные*** (см. параграфы 6.2—6.4). Особую проблемную зону, охватывающую регионы, неоднородные по социально-экономическому положению, но имеющие ряд общих острых забот, образуют территории российского ***Севера*** (см. параграф 6.5).

Среди качественных признаков проблемных регионов есть и такой, как наличие ресурсного потенциала, имеющего особое значение для национальной экономики. Регионы, обладающие исключительными, но не используемыми (или не полностью используемыми) возможностями, в принципе могут стать

люсами роста или регионами-локомотивами. Те из них, которые в лучшей ^{П}$_{тепе}$ни приспособились к рыночным условиям, вполне способны продолжать вое развитие без специальной государственной поддержки. Иное дело — малозаселенные и малоосвоенные регионы, обладающие богатыми природными ресурсами, но не имеющие собственных финансовых возможностей для их освоения. Например, регион Нижнего Приангарья, где сосредоточены месторожде-дия полиметаллов, золота, нефти и других полезных ископаемых, гидроресурсы, большие запасы древесины. Такие регионы правомерно рассматривать как проблемные, а эффективной формой их государственной поддержки являются *федеральные целевые программы регионального развития* (см. гл. 8).

Другая разновидность проблемных регионов авангардного типа — это *свободные экономические зоны* (СЭЗ). Целесообразность их создания обусловлена конкурентными преимуществами некоторых компактных территорий (приморское или приграничное положение, хорошие транспортные выходы в глубь страны, возможности развития экспортных производств и т.д.). Эти возможности могут быть реализованы в достаточно короткий срок только при участии государства посредством введения особо благоприятного экономического законодательства, крупных инвестиций в инфраструктуру и т.д. В России этот вид проблемных регионов пока не получил значительного развития в отличие от ряда стран (например, Китая). В наибольшей степени формирование СЭЗ продвинулось в Находке (Приморский край) и в Калининградской области (СЭЗ "Янтарь").

Проблемные регионы испытывают социально-экономическое влияние более крупных территориальных образований, частями которых они являются. Для лучшего понимания проблем, например, депрессивной Ивановской области с большой концентрацией незагруженных текстильных фабрик и машиностроительных заводов важно знать ситуацию во всем Центральном экономическом районе. Для объективной оценки путей вывода из кризисной ситуации, например, Ингушетии, безусловно, необходимо понимать ситуацию в соседних республиках и во всем Северо-Кавказском экономическом районе. Поэтому при изучении данной главы полезно обращаться к монографиям и Учебникам, в которых содержится систематическая характеристика экономических районов[1].

---

[1] Для этого рекомендуются гл. 17 монографии "Путь в XXI век. Стратегические проблемы и Перспективы российской экономики"(М.: Экономика, 1999) и учебники: Размещение производительных ^{Си}л/Подред. В.В. Кистановаи Н.В. Копылова. М.: Экономика, 1994. Гл. 3.3—3.6; Региональная экономика/ Под ред. Т. Г. Морозовой. Разд. III. Гл. 1 — 13; Экономическая география России / Под ред. В.И. Ви-Д я п а . М: ИНФРА-М, 1999. Разд. III. Гл. 2.

6.2 Отсталые (слаборазвитые) регионы

Понятие отсталости (слаборазвитости) региона является относительным Оно имеет смысл только в контексте общей социально-экономической ситуации в стране. К данному типу проблемных регионов принято относить регионы, имеющие традиционно низкий уровень жизни по сравнению с основной массой регионов страны. Значительная часть регионов данной группы находится в состоянии длительного застоя; для них характерны низкая интенсивность хозяйственной деятельности, малодиверсифициро-ванная отраслевая структура промышленности, слабый научно-технический потенциал, малоразвитая социальная сфера. В ряде регионов, относимых к группе отсталых, социально-экономическая ситуация отягощается политическими, этническими, криминальными, экологическими проблемами.

Граница, отделяющая отсталые регионы от основной части регионов, в принципе не может быть однозначной. Многое зависит не только от региональной дифференциации, но и от возможностей государства по оказанию реальной поддержки наиболее слабым регионам. Как ни парадоксально, но в богатом государстве доля регионов со статусом "отсталых" (слаборазвитых) может быть больше, чем в бедном государстве.

Для выделения отсталых регионов применяется ряд количественных критериев. Однако окончательное решение о придании тому или другому региону статуса "отсталого" должно быть политическим.

Анализ дифференциации субъектов Российской Федерации по величине ВРП на душу населения (см. подраздел 5.3.1) выделяет группу из 11 регионов, в которых величина ВРП на душу населения составляет менее 50% от среднероссийской величины (по данным за 1996 г.). В состав этой группы входят: Тамбовская область (48,3% к средней) и республики Алтай (43,9%), Карачаево-Черкесия (43,5%), Марий Эл (42,9%), Кабардино-Балкария (39,9%), Адыгея (39,6%), Тыва (34%), Северная Осетия (33,1%), Калмыкия (29,6%), Ингушетия (25,7%), Дагестан (21,4%).

По величине денежного дохода на душу населения выделяется группа из 8 регионов с уровнем дохода менее 50% от среднероссийского (данные за 1997 г.). Это Карачаево-Черкесия (47,7%), Марий Эл (47,3%), Калмыкия (46,7%); Коми-Пермяцкий автономный округ (40,1%), Агинский Бурятский автономный округ (37,7%), Дагестан (34,9%), Усть-Ордынский Бурятский автономный округ (33 %), Ингушетия (31,5%). Однако корректировка номинального дохода с учетом

оожиточного минимума меняет состав наиболее отсталых регионов. По соотношению денежного дохода и прожиточного минимума (в среднем по России оно равно 224%) в худшем положении находятся Усть-Ордынский Бурятский автономный округ (62%), Ингушетия (74%), Тыва (98%), Читинская область (102%), Корякский автономный округ (102%), Дагестан (116%), Коми-Пермяцкий автономный округ (116%), Марий Эл (117%).

При ранжировании регионов на основе суммарной балльной оценки (методика СОПСа) в последнюю пятую группу с суммой баллов 9 и менее попадают 11 субъектов Российской Федерации: республики Марий Эл (9 баллов), Мордовия (9), Адыгея (9), Карачаево-Черкесия (9), Северная Осетия (9), Калмыкия (8), Кабардино-Балкария (8), Алтай (8), Тыва (8), Ингушетия и Чечня (без оценок из-за отсутствия данных).

Сравнение групп наиболее отсталых регионов, выделяемых по разным критериям, приводит к выводу, что в число отсталых регионов (около 15) устойчиво входят большинство республик Северного Кавказа, республики и автономные округа юга Сибири, а также Марий Эл и Калмыкия. Если группу несколько увеличить, то в нее попадают некоторые области Центрально-Черноземного района и Урала, автономные округа Севера.

В 1990-х гг. отставание большинства указанных регионов значительно усилилось. В условиях общего экономического кризиса они имеют худшую динамику по сравнению со среднероссийскими индексами. Так, при общем по России падении промышленного производства за 1991—1997 гг. на 51% оно уменьшилось в отсталых республиках Северного Кавказа в 4—5 раз, в республиках Марий Эл — на 62%, Калмыкия — на 72, Алтай — на 73%, Тыва — на 67, в Усть-Ордынском и Агинском округах — соответственно на 72 и 81 %. Эти же регионы имеют, как правило, наибольший уровень безработицы, значительно увеличившейся по сравнению с началом 1990-хгг. (см. табл. 5.11). Реальные денежные доходы здесь снизились также сильнее, чем в среднем по стране. Таким образом, отмеченная в гл. 5 тенденция дивергенции российского экономического пространства наиболее болезненно проявляется в группе отсталых (слаборазвитых) регионов.

Исходя из вышеизложенного ясно, что проблема преодоления отставания Данной группы проблемных регионов очень сложна.

В подразделе 5.3.3 утверждалось, что полное выравнивание регионов по величине ВРП на душу населения в обозримой перспективе абсолютно Невозможно. Этот вывод основан на результатах решения двух простых задач, сУть которых состоит в сравнении траекторий экономического роста в стране и Регионах при разных темпах. Первая задача: *сколько лет* необходимо отстающим регионам для достижения среднероссийского уровня ВРП на душу населения *при определенных темпах прироста.* Вторая задача: какие необходимы

Таким образом, недостижимость в обозримой перспективе выравнивания регионов России по уровню экономического развития следует признать как математический факт. Целесообразно сосредоточиться на решении более скромной задачи: сокращение отставания наименее развитых регионов от среднероссийского уровня.

Таблица 6.2. **Число лет, необходимых для достижения наиболее отставшими регионами среднероссийского уровня ВРП на душу населения (при темпе прироста среднероссийского ВРП на душу населения 3%)**

	Ежегодные темпы прироста ВРП на душу населения						
	4%	5%	6%	7%	8%	9%	10%
Дагестан	158	80	54	41	33	27	24
Ингушетия	139	70	47	36	29	24	21
Калмыкия	125	63	42	32	26	22	19
Северная Осетия	113	57	38	29	23	20	17
Тыва	110	56	37	28	23	19	17
Адыгея	95	48	32	24	20	17	14
Кабардино-Балкария	94	47	32	24	20	16	14

Проблема преодоления сильного отставания ряда регионов по уровню доходов населения выглядит более достижимой (см. подраздел 5.3.2). На самом же деле качественное ее отличие состоит главным образом в том, что ускоренное сокращение отставания наиболее бедных регионов возможно только при значительной государственной поддержке, т.е. при перераспределении финансовых средств между регионами. Если же такое перераспределение не осуществляется, то уменьшение отставания регионов по доходам целиком определяется внутренними экономическими возможностями этих регионов. Первоочередной задачей, как было показано в подразделе 5.3.3, является уменьшение в регионах доли населения, находящегося за чертой бедности.

Большинство ныне отсталых регионов имеют объективные условия для ускорения развития на основе использования своих конкурентных преимуществ.

Республики Северного Кавказа занимают выгодное геоэкономическое положение для развития связей России с Закавказьем и Ближним Востоком и транзитных сообщений между Каспийским и Черным морями (в настоящее

время — по транспортировке нефти). В этой зоне имеются исключительно благоприятные условия для горного курортно-рекреационного комплекса всероссийского и международного значения. В ближайшей перспективе станет реальной разработка нефтяных месторождений на шельфе Дагестана с последующей транспортировкой нефти в порты Черного моря. При усилении геологоразведочных работ может значительно возрасти добыча вольфрамового молибденового, цинкового, медного сырья. Имеющиеся большие запасы подземных термальных вод являются экономически и экологически эффективной базой для местной энергетики, коммунального и тепличного хозяйства. В предгорных и степных регионах имеются возможности для выращивания ряда теплолюбивых сельскохозяйственных культур. Важным направлением интенсификации использования трудовых ресурсов является организация сети филиалов крупных и малых предприятий, специализированных на трудоемких изделиях и операциях.

Ускорение развития особо отсталых анклавов Центрально-Черноземного и Волго-Вятского экономических районов во многом связано с преодолением общего экономического кризиса, увеличением спроса на профилирующую продукцию проблемных регионов (особенно сельского хозяйства), усилением мобильности трудовых ресурсов (рассасывание безработицы).

Подъем отсталых регионов южной Сибири (республик и автономных округов) требует значительных внешних инвестиций, необходимых для восстановления традиционных отраслей деятельности, улучшения транспортной доступности, развития курортно-рекреационных зон и центров, собственной энергетики, производства экологически чистой сельскохозяйственной продукции.

Государство может оказывать поддержку экономически слабым регионам в форме развития производственной инфраструктуры, стимулирования притока частных инвестиций, некоторых налоговых и кредитных льгот и преференций, селективного дотирования предприятий, обеспечивающих минимальную занятость и т.п. Однако масштабы такой экономической поддержки в ближайшие годы не могут быть значительными и достаточными, учитывая ограниченность финансовых ресурсов.

Поэтому пока главный путь — это саморазвитие регионов на основе использования собственного потенциача и конкурентных преимуществ. Возможности межрегионального перераспределения федеральных доходов в пользу отсталых регионов будут возрастать по мере ускорения экономического подъема в стране.

6.3
Депрессивные регионы

Депрессивные регионы принципиально отличаются от отсталых тем, что при более низких, чем в среднем по стране, современных социально-экономических показателях в прошлом эти регионы были развитыми, а по некоторым производствам занимали ведущие места в стране. Как правило, эти регионы имеют достаточно высокий уровень накопленного производственно-технического потенциала, значительную долю промышленного производства в структуре хозяйства, относительно высокий уровень квалификации кадров. Однако по разным причинам (из-за падения спроса на основную продукцию или снижения ее конкурентоспособности, истощения минеральных ресурсов или ухудшения геологических условий и т.п.) эти регионы потеряли свое былое экономическое значение и относительные преимущества. С точки зрения продолжительности депрессивного состояния целесообразно различать две группы регионов:

- дореформенные депрессивные регионы, регресс которых начался в дореформенный период, а в процессе реформ их положение еще более ухудшилось;
- новые депрессивные регионы, которые в дореформенный период поддерживали относительно высокий уровень развития, но в последние годы попали в состояние кризиса и не имеют необходимых условий для выхода из него.

Продолжительность и глубина региональной депрессии определяются в значительной мере составом отраслей производства, кризис в которых стал основной причиной распространения депрессии на всю экономику региона. По этому признаку депрессивные регионы делятся на: 1) *старопромышленные,* 2) *аграрно-промышленные, 3) добывающие (очаговые).* Конкретными причинами образования разновидностей новых депрессивных регионов стали переходные процессы и их переплетения (рассматривавшиеся в подразделе 5.1.3), особенности социально-экономической динамики (параграф 5.2), а также трансформационные тенденции в экономическом пространстве России (параграфы 5.3, 5.4).

В настоящее время большая часть депрессивных регионов — это ***сгпаропромышленные,*** сформировавшие и изменявшие свою структуру на Разных этапах индустриального развития, начиная с конца XIX столетия

до 1960—1970-х гг. Эти регионы в наибольшей степени пострадали от разрыв прежних экономических связей, сокращения государственных заказов и продукцию высокотехнологичных отраслей и общего инвестиционного спроса изменения соотношения цен в пользу сырьевых отраслей, значительного увеличения импорта, вытесняющего отечественную продукцию.

Одна из специфических черт переходного периода — возникновение противоречия между научно-технической прогрессивностью отраслевой структуры и ее рыночной эффективностью. Вследствие этого старопромышленные регионы, особенно концентрирующие предприятия ВПК технологического оборудования, сельскохозяйственного машиностроения' приборостроения и т.д., а также легкой промышленности, оказались в гораздо худшем положении, чем регионы, имеющие высокий удельный вес добывающих отраслей и отраслей первого передела (производство нефтепродуктов, металлов и т.п.). Исключение составили Москва и Санкт-Петербург, сумевшие компенсировать спад промышленного производства развитием сферы рыночных услуг. В этом отношении новая Россия радикально отличается от Западной Европы, США, Японии, где депрессивные регионы, отягощенные отраслями первых стадий индустриализации (угольной, металлургической, основной химией и т.п.), вступили на путь реструктуризации в пользу высокотехнологичных и экологичных отраслей. Большее сходство с депрессивными старопромышленными регионами развитых стран имеют российские угледобывающие регионы (Кузнецкий, Печерский, группа уральских), в которых закрываются многие нерентабельные шахты и разрезы.

Большинство старопромышленных депрессивных регионов находится в Северо-Западном, Центральном, Волго-Вятском, Поволжском, Уральском экономических районах и южном поясе Сибири и Дальнего Востока. Депрессивность более четко выражается на локальном уровне (городские агломерации, промышленные районы и узлы), но и некоторые целые субъекты федерации обладают ярко выраженными качествами депрессивных регионов. Вкрапления старопромышленных депрессивных регионов встречаются и в других экономических районах, помимо выше упомянутых.

В табл. 6.3 представлены субъекты федерации, имевшие к началу 1990-х гг. развитую промышленность. В настоящее время им присущи основные признаки депрессивных регионов. Значения всех избранных индикаторов у этих регионов хуже среднероссийских. В список кандидатов на статус депрессивного региона вполне могут быть включены и такие регионы, которые благополучны по какому-то одному индикатору (чаще всего это уровень безработицы, определяемый с большой условностью). Например, это Новосибирская область,

имеющая индекс промышленного производства 41%, долю населения с доходом ниже прожиточного минимума — 39,5% и выделяющаяся особым спадом наукоемких производств и сферы научного обслуживания.

Таблица 6.3. **Характеристики депрессивности некоторых старопромышленных регионов**

	Индекс промышленного производства (1997 г. к 1990 г.), %	Уровень безработицы в 1997 г., % от экономически активного населения	Отношение денежного дохода населения к прожиточному минимуму в 1997 г., %	Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума в 1997 г., %
Российская Федерация	*49*	*11,2*	*224*	*20,8*
Псковская область	25	14,1	165	28,4
Владимирская область	39	11,5	159	25,6
Ивановская область	26	16,8	172	27,6
Республика Чувашия	32	13,0	143	29,6
Кировская область	40	11,4	151	31,1
Тамбовская область	35	12,2	204	21,8
Волгоградская область	35	13,0	181	25,2
Республика Удмуртия	38	11,8	167	25,6
Курганская область	33	12,4	159	42,6
Алтайский край	32	13,7	135	45,5
Читинская область	28	19,0	102	65,6
Еврейская автономная область	14	25,1	139	...
Хабаровский край	28	12,8	171	25,0
Амурская область	34	15,5	180	28,1

Наряду с приведенными четырьмя индикаторами для диагностики депрессивных регионов можно использовать ряд других. Так, если сравнивать регионы по динамике инвестиций в основной капитал, то выявляется особо кризисное положение Курганской области — спад за 1991—1997 гг. в 9 раз и Ивановской области — спад в 7 раз (при общероссийском индексе 24%). Во многих старопромышленных регионах ухудшение социально-экономических индикаторов сочетается с тяжелой экологической ситуацией.

Таким образом, имеются достаточные основания для выделения весьма широкого круга депрессивных старопромышленных регионов. Выбор зависит

от поставленных целей, предполагаемых форм и масштабов государственной поддержки по их санации и реструктуризации[1].

Аграрно-промышленные депрессивные регионы "в чистом виде" выделите трудно, поскольку за исключением некоторых автономных округов аграрный сектор нигде не занимает ведущего места в экономике регионов. Депрессия в аграрно-промышленном комплексе (АПК) является одним из факторов усиливающих депрессивные свойства тех регионов, где доля сельского населения и падение производства в АПК относительно велики. Прежде всего к таким регионам относится Центрально-Черноземный район, в котором удельный вес сельского населения — 37,8% (в среднем по России — 26,9%), а

падение сельскохозяйственного производства за 1993—1997 гг. составило 28% (общероссийский спад — 25%). В ряде регионов высокий удельный вес сельского населения и снижающееся производство в АПК сочетаются со значительной концентрацией машиностроения (в том числе оборонного и сельскохозяйственного), например, в Воронежской и Курганской областях, относимых к депрессивным регионам. Следует иметь в виду, что значительная группа аграрно-индустриальных регаонов входит в группу отсталых (слаборазвитых). Это прежде всего республики Северного Кавказа и южной Сибири.

Добывающие депрессивные регионы (за исключением крупных угольных относимых к старопромышленным), как правило, представляют собо£ локализованные горнопромышленные и лесопромышленные узлы, чаете размещенные в малозаселенных районах. Они образуются в связи с истощениету запасов или ухудшением условий добычи полезных ископаемых и древесины возросшей конкуренцией других регионов, падением спроса на некоторые виде сырья. Главные трудности этой группы депрессивных регионов объясняютс. отсутствием возможностей для создания других производств, необходимость! поддерживать функционирование инфраструктуры, организовывать переселени избыточного населения.

Перспективы выхода регионов из состояния депрессии обусловлены изм« нениями макроэкономической ситуации и проводимой социально экономической политикой на федеральном и региональном уровнях.

---

[1] В работе Института экономики и организации промышленного производства Сибирско отделения РАН к типу депрессивных регионов (по экономическим проблемам) отнесены: а) дорефс менные: республики Бурятия и Чувашия, Алтайский край, Амурская, Кировская, Курганская, Читинс* области; б) новые: Республика Удмуртия, Хабаровский край, Архангельская и Ивановская облас Итого 11 регионов.

В исследовании, проведенном Международной академией регионального развития сотрудничества, в группу депрессивных старопромышленных регионов включены: Архангельск Ленинградская, Владимирская, Ивановская, Кировская, Челябинская, Новосибирская, Волгогр екая, Калужская, Воронежская, Рязанская, Ярославская области. Итого 12 регионов.

Различия списков довольно существенны.

Переход к устойчивому экономическому росту и связанные с ним структурные сдвиги должны благоприятно сказаться в первую очередь именно на депрессивных регионах. Главный фактор — это увеличение инвестиционного и потребительского спроса и соответственно преимущественное развитие отраслей, составляющих основу ныне депрессивных регионов. В этом же направлении будет действовать нормшшзация финансово-банковской системы, способствующая перетоку капитала в реальный сектор.

Девальвация рубля, помимо ряда негативных моментов, улучшает условия, с одной стороны, для экспорта продукции более высокой степени обработки, а с другой стороны, для развития импортозамещающих производств (в легкой и пищевой промышленности, отчасти в машиностроении). Положение многих старопромышленных регионов может улучшиться в случае восстановления и укрепления позиций России на мировых рынках вооружений, аэрокосмической техники, атомной промышленности и других высокотехнологичных отраслей. Улучшение инвестиционного климата в стране и восстановление доверия к России со стороны международного бизнеса также особенно благоприятно скажется на развитии старопромышленных регионов.

Многие проблемы преодоления депрессии могут и должны решаться на уровне региона и предприятий путем диверсификации, конверсии, модернизации производства, стимулирования развития малого бизнеса, улучшения местного инвестиционного климата, поиска новых рынков сбыта и т.д.

Наконец, определенная часть регионов, в полной мере отвечающих признакам депрессивных, может получить *государственный статус* проблемных регионов и стать объектами целевой государственной поддержки. Возможные формы и методы государственного регулирования депрессивных регионов рассматриваются в гл. 8.

Приграничные регионы

Приграничные регионы в России играют особо важную роль в обеспечении безопасности и международного сотрудничества. Россия занимает первое место в мире как по протяженности государственных границ (60,9 тыс. км), так и по числу приграничных стран (16). После распада СССР длина российских границ почти не изменилась. Зато появилось обширное новое пог-раничье: восемь государств — республик бывшего СССР (Эстония, Латвия, Литва, Белоруссия, Украина, Грузия, Азербайджан, Казахстан). Сохранив

значительную протяженность границ со "старым" зарубежьем (Норвегия Финляндия, Польша, Китай, Монголия, КНДР, Япония, США), Россия потеряла прямой выход к границам шести государств Восточной Европы и Ближнего Востока.

Понятие "приграничный регион" подразумевает, что входящая в него территория испытывает существенное влияние государственной границы основными функциями которой являются *барьерная, фильтрующая, контактная* Целесообразно рассматривать три уровня приграничья.

Макроуровень — это все субъекты федерации, имеющие прямой выход к государственным границам. В настоящее время из 89 субъектов Российской Федерации 51 являются приграничными или приморскими[1]. Их общая территория — 12,5 млн. кв. км (73% всей территории России), население на начало 1996 г. — 73,8 млн. чел. (около 50% населения России).

Однако многие приграничные и прибрежные субъекты федерации занимают огромные территории (например, Республика Саха (Якутия) — 3,1 млн. кв. км), значительные части которых не испытывают воздействия границ. Поэтому нецелесообразно разрабатывать какую-либо особую приграничную экономическую политику для столь обширных территорий и устанавливать для них какой-то особый приграничный статус. Очевидно, что проблемы регулирования развития приграничья в основном должны решаться на более низких уровнях таксономии, однако с непременным участием властей приграничных субъектов федерации.

Необходимо также проводить различия между *старыми* и *новыми* приграничными субъектами федерации. Они находятся на разных этапах формирования и имеют существенно разные соотношения своих основных пограничных функций. К старым приграничным регионам относятся 22 субъекта федерации (10,4 млн. кв. км, 21,5 млн. чел. населения)[2], к новым — 26 субъектов федерации (18,4 млн. кв. км, 49,5 млн. чел.); кроме того, три региона (Калининградская и Ленинградская области, Республика Алтай) имеют одновременно и старые, и новые участки государственной границы (их общая площадь — около 200 тыс. кв. км, население — 2,8 млн. чел.). Таким образом, новое приграничье России (на уровне субъектов федерации) хотя и в 5 раз более компактно, чем старое, но зато вмещает более трети всего населения страны.

Новые границы России пока еще не оформлены по условиям международного права; предстоит большая работа по их *лимитации,*

332

[1]Только *морские* границы имеют 12 субъектов федерации.
[2]Территория г. Санкт-Петербурга условно включена в Ленинградскую область.

Мезоуровень приграничья — это административные районы в составе субъектов федерации, часть внешних границ которых совпадает с государственной границей. Сюда же включаются города на территориях этих районов.

Микроуровень — это приграничная полоса, включающая населенные пункты, непосредственно выходящие на государственную границу. Например, сюда попадают города Ивангород и Печеры (у эстонской границы), Советск л Неман (у литовской границы), Донецк и Гуково (у границы с Украиной), Троицк и Горняк (у границы с Казахстаном). В этой полосе встречаются также разделенные границей населенные пункты и транспортные узлы. Российские эксперты определяют среднюю ширину приграничной полосы в 5 км. По правилам Всемирной торговой организации (ВТО) полоса приграничной торговли определяется как 15 км по обе стороны границы.

Помимо выделения трех уровней приграничных территорий, различаются также уровни ***морских приграничных пространств {акваторий),*** охватывающих внутренние и территориальные воды, исключительную экономическую зону, континентальный шельф, конвенционные морские районы. Для России, имеющей прямые выходы в акватории Северного Ледовитого и Тихого океанов, Балтийского, Черного и Каспийского морей, проблемы развития прибрежных регионов и использования ресурсов прилегающих морей имеют огромное экономическое значение.

Многие политические, экономические, гуманитарные трансформации в пространстве бывшего СССР с наибольшей силой проявляются в приграничных регионах.

В рамках СНГ не удалось реализовать идею охраны только общей внешней границы и сохранения прозрачности границ внутри СНГ. Границы между новыми государствами становились все более реальными барьерами. В новых приграничных регионах возникла необходимость изменения конфигураций транспортных и инженерных коммуникаций, переориентации экономики на внутренний рынок и рынки "дальнего" зарубежья, изменения режима природопользования и т.д. Эти регионы приняли и пропустили через себя значительные потоки "русскоязычных" переселенцев из республик бывшего СССР. Сильно ослабли прежние производственно-технические, трудовые, гуманитарные связи между сопредельными приграничными регионами.

В связи с тем что Россия как государство потеряла большинство прямых транспортных выходов в Западную Европу, усилилась нагрузка на морские п°рты Санкт-Петербург, Мурманск, Архангельск, Новороссийск и международные авиалинии; усложнились проблемы использования транзитных коммуникаций (железных и автомобильных дорог и особенно нефте- и газопроводов), проходящих через страны Балтии, Белоруссию, Украину.

Движение России к открытой экономике, децентрализация и либерализация внешнеэкономических связей, принятие закона о свободном выезде граждан резко усилили контактную функцию старых границ. Возросли экспортно-импортные потоки, на порядок увеличился поток лиц, пересекающих старые границы. Расширение прав субъектов федерации в международных делах дало толчок установлению прямых связей между регионами разных стран на основе специальных соглашений, в первую очередь между приграничными регионами. Сокращение военных контингентов и вооружений у старых границ, высвобождение военных баз, полигонов, мощностей военных заводов не только улучшают атмосферу мирного сосуществования приграничья, но и создают новые предпосылки развития экономики приграничных регионов и трансграничного экономического сотрудничества. Результатами этих изменений стало открытие для посещения иностранцев Владивостока, Норильска и ряда других городов, открытие Северного морского пути для международного судоходства. Вместе с тем снижение барьерности границ имело ряд негативных последствий: рост контрабанды, усиление коррупции на почве экспортно-импортных операций.

Указанные процессы по-разному воздействуют на эволюцию основных функций старых и новых границ (см. рис. 6.1).



Рис. 6.1. Эволюция основных функций старых и новых границ России

Эволюция старых границ России идет *от барьерности к контактности.* Это отчетливо проявляется как на западных границах (с Норвегией, Финляндией), так и на восточных границах (особенно с Китаем). Новые границы, создающиеся на месте условных разделительных линий между республиками СССР, вначале приобретали *барьерность в ущерб контактности.* Создание в рамках СНГ Зоны свободной торговли, Таможенного союза и Союза России и Белоруссии частично разворачивает эту тенденцию в сторону контактности. Однако в отношениях с государствами Балтии и Украиной функции границ развивались в большей степени в сторону барьерности (эти два течения показаны на рис. 6.1). Можно ожидать, что по мере нарастания интеграционных процессов в СНГ усиление контактности границ станет доминирующей тенденцией.

Российское приграничье делится на семь зон, в том числе две старые и пять новых.

1. ***Норвежско-финляндское приграничье*** входит в систему сотрудничества Баренц-Евроарктического региона и частично — в программу Европейского союза IMTERREG. Баренц-Евроарктический регион был организационно оформлен в 1993 г. с участием Норвегии, Швеции, Финляндии, России и ЕС. Тогда же были созданы Региональный совет (политический орган) и Административный региональный комитет (административный орган). Принята

Программа Баренц-
региона, главная цель которой — стимулирование регионального сотрудничества
по приоритетным направлениям: экологические проблемы, забота об интересах
и потребностях коренных народов, многосторонние инвестиционные проекты,
поощрение новых и расширение существующих двусторонних отношений,
информационный сервис. Развивается сотрудничество по всей линии российско-
финляндской границы. Разработан Консолидированный проект развития северо
западных территорий, граничащих с Норвегией и Финляндией.

2. ***Балтийское приграничье*** (границы с Эстонией, Латвией, Литвой)
находится на этапе демаркации границ, решения таможенных и этнических
вопросов. Особая проблема — эксклавное положение Калининградской области,
развитие здесь СЭЗ, обеспечение надежных транзитных коммуникаций. Россия
участвует в работе Совета государств Балтийского моря по экономическому
сотрудничеству на субрегиональном уровне. Разработаны транспортный проект
"Виа Балтика" с ответвлением на Калининград и Санкт-Петербург, проект
"Балтийское энергетическое кольцо" и др. Деятельность созданного Совета при
граничных регионов России, Эстонии, Латвии отчасти компенсирует напряжен
ность в отношениях этих стран на уровне национальных правительств.

3. ***Белорусское приграничье*** — один из наиболее депрессивных регионов.
Прозрачность границы и образование Союза России и Белоруссии создают
Дополнительные предпосылки для возрождения экономики этой трансграничной
территории.

4. *Украинское* ***приграничье.*** Граница постепенно закрывается, причем в
большей степени со стороны Украины. Заключено Соглашение о сотрудни
честве приграничных областей, на основе которого ведется работа по усилению
экономических, гуманитарных и культурных трансграничных связей.

5. *Северо-Кавказское* ***приграничье*** (границы с Грузией и Азербайджа
ном) — зона наибольшей нестабильности, политических, этнических и военных
конфликтов, экономического распада. Фактически формируется граничный
РУбеж: Чечня — внутренняя Россия. Контактные функции границы существенно
сУжены; пока отсутствуют реальные предпосылки для экономического развития

территории.

6. ***Казахстанское приграничье.*** **В** этой зоне осуществляется производственная кооперация в энергетике, металлургии, машиностроении, агропромышленном комплексе. Действует Соглашение о сотрудничестве приграничных областей. Россия и Казахстан входят в Таможенный союз.

7.***Восточно-Сибирское и Дальневосточное приграничье*** (границы с Китаем, Монголией, КНДР, а также морские границы с Японией и СЩД). Это зона возрастающей активности, особенно по приграничной торговле с Китаем. Создание у китайской границы свободных экономических зон и огромный демографический перевес Китая — это сильный вызов России. Создаются новые таможенные и пограничные пропускные пункты. Предполагается создание ряда СЭЗ, осуществление совместных транспортных, энергетических и других проектов.

Еще в середине 1980-х гг. границу СССР ежегодно пересекало не более 5 млн. чел. В 1994 г. границу России пересекло уже 74 млн. чел., в 1995—1996 гг. этот поток несколько снизился вследствие ужесточения правил "челночной" и "бартерной" торговли: в 1995 г. — 63 млн., в 1996 г. — 57 млн. чел., однако в ближайшие годы ожидается увеличение некоммерческих трансграничных контактов.

Недостаточное число пограничных переходов, таможенных пунктов и других элементов приграничной инфраструктуры не позволяет качественно выполнять ни одну из функций границ. Граница не справляется с потоком контрабанды (по минимальным оценкам, он достигает 10—15% официального импорта). По данным Федеральной пограничной службы России, за 1991—1997 гг. из-за нелегального экспорта морских биоресурсов стране нанесен ущерб более чем на 35 млрд. долл. США. Государственное финансирование пограничной и таможенной службы хронически недостаточно.

На территории СНГ, помимо трудностей функционирования приграничных транспортных узлов и транзитных магистралей, специфические сложности создали "секущие трассы" (соединяющие Россию и Украину, Россию и Казахстан), которые существенно задерживают движение из-за четырехкратного пограничного и таможенного контроля. По этой причине Россия намерена создавать магистрали, обходящие территорию Украины, а со стороны Украины предприняты еще более решительные действия: демонтаж части железных дорог, идущих в сторону России.

В стратегии территориального развития России и ее интеграции в мировую экономику приграничным регионам отводится роль форпостов, авангардов международного экономического сотрудничества. По идее они должны стать лидерами в увеличении экспорта и импорта, привлечении иностранных инвестиций. Развитие внешнеэкономических связей приграничных регионов

лжно компенсировать их удаленность от главных экономических центров страны, повышая их рыночную конкурентоспособность. Вместе с тем очевидно, qT0 в интересах усиления экономического единства страны приграничные регионы не должны превращаться в экономические эксклавы, а должны подцерживать активные экономические связи с внутренними регионами.

6.5 Зона Севера

Зона Севера занимает около 70% территории России; в ней проживает 8% населения страны. К этой экономико-географической зоне относятся полностью или частично 28 субъектов Российской Федерации.

Значение Севера для экономики России определяется прежде всего сырьевым потенциалом. Здесь добывается 72% всей нефти и газового конденсата, 93% естественного газа, практически все алмазы, заготавливается 37% деловой древесины, производятся основная часть цветных, редких металлов и золота и многие другие важные виды продукции, обеспечивающие в совокупности до 60% экспорта страны. Север дает 15—20% суммарного ВРП и является в целом устойчивым донором федерального бюджета. Так, в 1997 г. платежи северных регионов в бюджет составили 52,1 млрд. руб., а обратные трансферты в региональные бюджеты — 13,3 млрд. руб.

Важно также геополитическое и геоэкономическое значение Севера. Это плацдарм международного сотрудничества в Баренц-Евроарктическом регионе и в северной части Тихоокеанского бассейна. Порты Арктики и Северный морской путь открывают России прямые выходы на важнейшие мировые рынки.

Регионы, относимые к Северу, существенно различаются по комфортабельности жизнедеятельности и условиям хозяйствования. По этим причинам зона очень неоднородна по экономическому и социальному развитию.

Так, по производству ВРП на душу населения самый северный пояс субъектов федерации от Ненецкого до Чукотского автономного округа занимает первые места в стране. Выше среднероссийского уровня по этому индикатору также республики Карелия и Коми, Мурманская, Магаданская, Камчатская, Сахалинская области, Красноярский край.

По величине денежных доходов на душу населения (даже с поправкой на прожиточный минимум) Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский округа находятся на втором и третьем местах, а среднероссийский уровень превышают Мурманская область и Красноярский край.

В то же время ряд северных регионов имеют слаборазвитую экономику и неблагоприятную социально-экономическую динамику. К ним относятся Эвенкийский, Таймырский (без Норильска), Корякский автономные округа а по некоторым индикаторам — другие северные субъекты федерации. Если же анализировать части территорий субъектов федерации, имеющие различную хозяйственную специализацию, удаленность от транспортных коммуникаций и т.д., то обнаруживаются гораздо более сильные контрасты. Даже в самых благополучных Ямало-Ненецком и Ханты-Мансийском округах существуют территории экономического, социального, экологического бедствия. Одна из причин состоит в том, что в результате приватизации и перехода к рыночным отношениям эффект от добычи ценного сырья (нефти, газа, алмазов и т.п.) концентрируется в руках собственников и работников добывающих предприятий, а поэтому рядом с этими преуспевающими анклавами могут соседствовать деградирующие предприятия и местности.

Таким образом, общий (усредненный) диагноз экономики и социальной сферы российского Севера является нечетким и противоречивым. Несомненно, что Север благодаря своему сырьевому потенциалу играет позитивную роль в выживании российской экономики и создании предпосылок для выхода страны из экономического кризиса. Но верно и то, что бедственное положение значительной части Севера, нуждающейся в финансовой поддержке государства, усугубляет трудности возрождения российской экономики.

Север как проблемная территория

Возникает закономерный вопрос: если Север по социально-экономическому положению и динамике исключительно неоднороден, включает регионы и с позитивными и с негативными отклонениями от среднероссийского уровня, то *имеет ли смысл рассматривать его в целом как проблемную территорию?* Не правильнее ли вычленить из всего Севера более компактные территории, отвечающие критериям рассмотренных кризисных, отсталых, депрессивных регионов, а к оставшейся части применять общий региональный подход? Такая методика кажется разумной, и, по сути дела, она применяется в традиционных региональных типологиях, где "северное измерение" отсутствует (см. параграфы 6.2—6.4). И все же при этом селективном подходе умаляется роль *общих черт всех северных регионов,* которые нельзя не учитывать при организации экономической и социальной жизни на Севере.

Главными общими чертами экономики и жизни на Севере являются: неблагоприятный климат (с колебаниями от абсолютной до умеренной дискомфортное™), распространение вечной мерзлоты, большая удаленность ся основных экономических и культурных центров, высокие транспортные издержки, удорожание производства и строительства, высокая стоимость жизни-

экологическая уязвимость (неустойчивость северных биоценозов). Эти негативные северные факторы столь существенны, что в каждом из основных типов проблемных регионов целесообразно выделять *особый северный подтип.*

феномен процветающих и благополучных северных регионов объясняется не тем, что в них в меньшей степени действуют негативные северные факторы, а наличием противостоящих сильных конкурентных преимуществ: высокоэффективных и уникальных природных ресурсов (минеральных, энергетических, биологических) и выгодного географического положения (особенно наличия незамерзающих морских гаваней). Если эти конкурентные преимущества не перевешивают негативные факторы, то соответствующие регионы попадают в группу проблемных, которые по определению не в состоянии поддерживать саморазвитие на основе только собственных ресурсов.

Все северные регионы России объединяет особенная болезненность перехода от планово-административной к рыночной экономике.

Прежняя экономическая система имела здесь наиболее законченные формы государственного и ведомственного администрирования, а монополизированная и узкоотраслевая экономика не обладала способностью к саморегулированию. Ликвидация централизованного материально-технического снабжения нарушила регулярность завоза необходимой продукции из других регионов. Из-за либерализации цен и тарифов и коммерциализации кредитной системы в тяжелое финансовое положение попали предприятия и организации большинства отраслей, ледокольный флот, морские и речные порты. Инфляционный шок начала 1992 г. практически уничтожил оборотные средства предприятий, необходимые для сезонных закупок, и денежные сбережения жителей Севера, а вместе с этим уничтожил главный фактор, компенсирующий проживание в дискомфортных условиях.

Переход к рыночным условиям был осложнен и тем, что экономика российского Севера была сильно ослаблена еще до начала реформ вследствие значительного сокращения государственных инвестиций в морской флот и портовое хозяйство, техническую реконструкцию основных производств, геологоразведочные работы, а также вследствие наступления стадии истощения ряда крупных месторождений полезных ископаемых. Объемы перевозок по Северному морскому пути стали снижаться уже с 1988 г.

В период нарастания кризиса (с 1992 г.) спад производства в меньшей степени затронул добычу нефти и газа, производство цветных металлов и алмазов, где удалось переориентироваться на мировой рынок. Более значителен спад производства в лесной и рыбной промышленности, а также в строительстве, сельском хозяйстве и сопутствующих отраслях. Сокращение занятости и Утрата сравнительных преимуществ вызвали первую в истории российского Севера волну миграционного отгока.

Наиболее острой проблемой выживания Севера стало *обеспечение завоза необходимой продукции,* в первую очередь продовольствия и топлива. Эта проблема не может быть решена только на основе рыночного саморегулирования, так как получатели продукции на Севере не имеют финансовых ресурсов для оплаты сезонного завоза, товаропроизводителям из южных регионов поставки на Север невыгодны из-за несвоевременной их оплаты и высокого риска а для транспортных организаций (в дополнение к трудностям поставщиков) большие сложности создают ограниченные сроки навигации для завоза продукции. Неоднократные изменения льготных правил финансирования и кредитования северного завоза до сих пор не дали положительного результата. Из года в год повторяется одна и та же картина: запаздывание финансирования мероприятий по завозу, позднее начало отправки грузов, удорожание перевозок в 1,5 —3 раза из-за поздних перевозок в тяжелых ледовых условиях, аварий судов, вынужденного использования авиатранспорта.

Объединяющей весь Север экономической и гуманитарной проблемой является *обеспечение жизнедеятельности коренных народов,* общая численность которых составляет около 180 тыс. чел. Данная проблема заметно обострилась в условиях кризиса и распространения рыночных принципов хозяйствования.

С целью смягчения процесса адаптации населения и экономики Севера к новым условиям государство применяет ряд специальных антикризисных и стабилизационных мер. Правовой основой этих мер является *Федеральный закон "Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации ".*

Закон определяет *основной принцип* государственного регулирования на Севере — это *государственный протекционизм,* направленный на создание для населения необходимых жизненных условий, а для определения отраслей хозяйства — льготного режима развития с целью обеспечения государственных потребностей в производимой ими продукции. Другие принципиальные положения Закона — это ограничение промышленного освоения Севера в целях бережного использования его природных ресурсов, сохранения окружающей среды и защиты традиционных основ хозяйствования и уклада жизни малочисленных народов Севера; опережающее развитие объектов инфраструктуры, в первую очередь связи и транспорта, включая Северный морской путь; сохранение и развитие коренных малочисленных народов Севера; оптимизация численности населения Севера.

В развитие Закона "Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации" принят более специальный Закон *"О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях".* Цели этого Закона -- гарантировать уровень жизни местного

населения, компенсирующий дискомфортные региональные условия, предотвратить стихийный отток населения, создать условия для переезда определенных контингентов жителей (например, пенсионеров) в более южные регионы и их последующей социально-экономической адаптации, создать стимулы и гарантии для работающих на Севере вахтовым методом. Кроме вышеназванных, в последние годы принят еще ряд законов и нормативных актов, регулирующих специфику экономики северных регионов. Таким образом, вся зона Севера становится особым подпространством экономико-правового пространства Российской Федерации.

Особенности проблемных регионов Севера

Большинство северных субъектов федерации имеют признаки разных типов проблемных регионов.

Регионы европейского Севера, за исключением Ненецкого автономного округа, схожи со старопромышленными депрессивными регионами, но с разным составом депрессируюших отраслей.

В *Мурманской области* это в первую очередь, рыбная промышленность. Увеличение экспорта непереработанной рыбы (даже без доставки ее на береговые базы) происходило при резком сокращении переработки. Так, береговые предприятия ранее крупнейшего в стране Мурманского рыбокомбината, производившие во второй половине 1980-х гг. ежегодно 132 тыс. т продукции, уменьшили ее выпуск в 1995 г. до 4,7 тыс. т. Значительно сократилась выплавка меди и никеля вследствие истощения местной рудной базы и устарения оборудования, не удовлетворяющего современным экологическим стандартам. Снизилось также крупнейшее в России производство апатитового концентрата.

В *Карелии, Коми и Архангельской области* значительное негативное влияние оказывает сокращение производства в лесном комплексе. В Архангельской области к нему добавляется падение производства на предприятиях ВПК, среди которых выделяется крупнейший завод атомных подводных лодок в г. Северодвинске (с населением в начале 1990-х гг. более 250 тыс. чел.). В Республике Коми депрессирующей отраслью является угольная (Печорский бассейн), где Добыча уменьшилась на 8 млн. т.

Ненецкий автономный округ находится на переломном этапе. Здесь на фоне депрессирующих традиционных отраслей хозяйства коренного народа (оленеводство, рыбоводство, охота) разворачивается добыча нефти и газа. Благодаря этому начался рост общего объема промышленного производства и ВРП.

Общими для регионов европейского Севера проблемами являются нарастание безработицы (уровень зарегистрированной безработицы в 2—3 раза выше сРеднероссийского) и значительный отток населения (особенно из Мурманской области, Коми, Ненецкого автономного округа).

Социально-экономическая ситуация в ***азиатской части российского Севера*** еще более неоднородна. Экономическое и социальное благополучие в *Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком* округах держится исключительно на добыче нефти и газа. Поддержка на социально необходимом уровне других отраслей хозяйства и социально незащищенных слоев населения вполне осуществима из региональных бюджетов. Поэтому, несмотря на большие внутренние контрасты, эти два субъекта федерации не должны претендовать на федеральную поддержку.

Таймырский (Долгано-Ненецкий) и Эвенкийский округа относятся к слаборазвитым регионам, имеющим отдельные промышленные очаги. Их положение в 1990-х гг. продолжало ухудшаться. Промышленное производство снизилось соответственно в 2,5 и 3,2 раза, население уменьшилось почти на 20%.

Саха (Якутия), Чукотский автономный округ, Магаданская область имеют на своих территориях очаги депрессии, образовавшиеся вследствие истощения запасов, ухудшения горно-геологических условий и потери конкурентоспособности добычи полезных ископаемых на ряде месторождений (золота, олова, вольфрама и др.). Многие горнодобывающие и обогатительные комплексы закрылись или намного сократили свое производство. В результате уменьшилась занятость (например, в Магаданской области — на 61% за 1991—1997 гг.). возникли общая безработица и значительный отток населения в южные регионы (например, Чукотский автономный округ только в 1992 г. покинуло 16,4% всего населения). Такая же картина в северных частях *Бурятии, Читинской области, Хабаровского края.*

В *Красноярском крае* и *Иркутской области* в сходном положении оказались лесозаготовительные и лесоперевалочные комплексы, а в *Камчатской и Сахалинской областях, Корякском автономном округе* — рыбачьи поселения. Здесь главными факторами кризиса стали падение спроса и конкурентоспособности, особенно из-за увеличения транспортных тарифов и стоимости энергоресурсов. Все указанные северные регионы Сибири и Дальнего Востока (за исключением Красноярского края) сильно отстают от среднероссийского уровня по реальным доходам населения.

Перспективы проблемных регионов Севера

Для улучшения социально-экономического положения северных регионов необходимо осуществить комплекс мероприятий. В первую очередь он включает: организацию регулярного завоза грузов; повышение надежности энергообеспечения путем использования местных энергоресурсов; предотвращение стихийного оттока населения; создание условий для переселения в более благоприятные регионы избыточного населения (строительство жилья для

переселенцев и их финансовая поддержка); выполнение принятых ранее решений о гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих на Севере; нормализацию межбюджетных отношений с целью обеспечения необходимых социальных расходов.

Многое будет зависеть от успешности макроэкономической политики, стимулирующей спрос на продукцию ведущих отраслей северной экономики и соответственно геологоразведочные работы, загрузку транспорта, возобновление капитального строительства. Особенно важно удешевление кредитов и регулирование транспортных тарифов с целью поддержания устойчивых экономических связей с внутренними регионами страны.

В ближайшие годы должно быть завершено строительство Амуро-Якутской железной дороги (АЯМ). Затем будет продолжено строительство Северо-Сибирской магистрали на запад от БАМ до выхода к портам Баренцева и Белого морей. Будущее Северного морского пути связано не только с регулярной навигацией вдоль побережья российской Арктики, но и с развитием трансокеанического транзита — кратчайшего пути между Европой и Восточной Азией, Европой и Северной Америкой. Это далеко не полный перечень транспортных проектов, готовых для реализации.

Перспективы северной экономики во многом связаны с расширяющимся освоением нефтегазовых месторождений побережья и шельфа морей Северного Ледовитого океана, месторождений алмазов и бокситов в Архангельской области, рудных месторождений Красноярского края, более комплексным использованием минерального сырья на базе новых технологий, цивилизованным освоением новых регионов.

Основные проблемы экономики Севера, жизнедеятельности населяющих его людей, сохранения экологического потенциала и последнего в мире резерва свободных территорий должны решаться с позиций национальной стратегии России.